

# **Esperienze e progetti del Consiglio regionale del Piemonte per la razionalizzazione delle procedure decisionali e la verifica dei risultati Suggerimenti per il nuovo Statuto?**

---

*di Maria Rovero*

## **Sommario**

*1. Ruolo delle assemblee nei nuovi Statuti. – 2. I rapporti sulla legislazione. – 3. Il dossier virtuale. - 4. La banca dati e il laboratorio giuridico.*

### **1. Ruolo delle assemblee nei nuovi Statuti**

All'interno delle diverse Commissioni cui i Consigli hanno affidato compiti di elaborazione e di stesura dei nuovi Statuti regionali, uno dei temi più significativi è quello relativo al nuovo ruolo che i Consigli dovranno assumere per bilanciare i forti poteri che le riforme costituzionali hanno dato ai Presidenti eletti direttamente e agli esecutivi.

L'introduzione dell'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte, conseguente alle recenti modifiche costituzionali, richiede, infatti, una forte iniziativa politica delle assemblee per recuperare un riequilibrio dei poteri tra esecutivi e legislativi. Formulare regole capaci di bilanciare i rapporti Giunta/Consiglio e di non vanificare il ruolo delle rappresentanze democratiche è quindi uno degli obiettivi che dovranno perseguire i nuovi Statuti, valorizzando le funzioni consiliari e in particolare i poteri di controllo delle assemblee sull'attuazione delle leggi e degli atti fondamentali delle Giunte.

I Consigli dovranno non solo puntare a migliorare e potenziare la funzione normativa, tenendo presente lo spostamento della funzione regolamentare sugli esecutivi, ma anche a ricalibrare la

funzione di controllo, inteso non come mero controllo formale di legittimità o come il tradizionale sindacato ispettivo ma come valutazione delle politiche che l'attività legislativa innesca.

L'organo legislativo dovrà attrezzarsi per poter svolgere tali funzioni in modo agile e corretto se vuole vedere riconosciuto il proprio ruolo.

Si tratta di due funzioni strettamente collegate: per fare leggi utili occorre poterne valutare gli effetti. Quindi non solo leggi tecnicamente ben fatte ma anche valutazione degli effetti che queste leggi producono al fine di intervenire per modificarle e renderle, se necessario, più adeguate agli obiettivi da raggiungere.

Negli scorsi anni, la preoccupazione è stata quella di inserire nei nuovi Statuti clausole o norme che richiamassero la necessità di garantire una buona qualità delle leggi (di qui i temi delle tecniche legislative, della delegificazione, del riordino normativo, dell'abrogazione formale delle leggi non più vigenti od operanti, dei testi unici ecc.).

In tal senso, i Consigli regionali, che nel corso della passata legislatura si attivarono per rivedere i propri Statuti (rilevando, già prima delle recenti modifiche costituzionali, come Statuti scritti nel 1970 più non rispondessero al mutato quadro istituzionale), ipotizzarono l'introduzione di disposizioni sulla qualità delle leggi.

Adesso si insiste invece sul fatto che le leggi, oltre ad essere scritte correttamente, debbono anche prevedere al proprio interno indicazioni per la loro successiva valutazione.

In attesa che gli Statuti siano definiti, si stanno già attivando nelle assemblee regionali forme organizzative che, prefigurando le possibili innovazioni, individuano strumenti operativi funzionali ad un rimodellamento e ad un'implementazione del processo decisionale in capo alle assemblee. In quest'ottica, tutti gli strumenti che sono finalizzati a supportare il legislatore nel suo compito possono costituire anche un'esperienza atta a fornire indicazioni e spunti per la stesura dello Statuto.

## 2. *I rapporti sulla legislazione*

Presso il Consiglio regionale del Piemonte sono già state attivate alcune esperienze che possono inserirsi in questo discorso.

Mi riferisco innanzi tutto ai rapporti sulla legislazione regionale, che sulla scia di quanto già fatto dalla Camera dei deputati e utilizzando tale preziosa esperienza, si stanno predisponendo in vari Consigli regionali. Si tratta di rapporti, redatti dalle strutture interne, che, partendo da un'analisi statistica della produzione normativa, permettono di evidenziare, attraverso dati quantitativi e qualitativi, la produttività legislativa dell'assemblea e la qualità della legislazione regionale.

Nel secondo rapporto sulla legislazione regionale del Piemonte redatto all'interno dell'Osservatorio regionale sulla legislazione e presentato a fine ottobre 2002 <sup>(1)</sup> (il primo, presentato nel luglio 2001, ha riguardato l'attività normativa – legislativa e regolamentare – delle prime sei legislature regionali e il primo anno della settima), si è cercato di ampliare l'analisi. Particolare attenzione è stata data a elementi di accompagnamento della legge nel suo *iter*, elementi che possono fornire ai consiglieri strumenti di conoscenza sulla fase di esecuzione delle decisioni assunte dall'assemblea, anticipando o prefigurando forme di controllo sull'attuazione delle leggi.

Ad esempio, sono state riportate tutte le disposizioni normative che prevedono periodiche relazioni al Consiglio sullo stato di attuazione delle leggi.

Si tratta di previsioni normative frequenti nella legislazione regionale piemontese. Evidentemente, l'intenzione del legislatore, nel momento in cui ha inserito in una legge tali norme, era quella di tenere periodicamente sotto controllo l'attuazione della legge. Nella stragrande maggioranza dei casi, però, le relazioni previste, anche se presentate, non costituiscono uno strutturato momento di riflessione all'interno del Consiglio o delle Com-

---

(1) Consultabile sul sito internet [www.consiglioregionale.piemonte.it](http://www.consiglioregionale.piemonte.it) alla voce laboratorio giuridico.

missioni consiliari. Rischiano quindi di diventare un mero adempimento di rito.

Sarebbe invece interessante approfondirne la qualità e i contenuti e, di conseguenza, la validità e l'efficacia quali strumenti di controllo.

Una parte del rapporto è stata dedicata all'attività di consultazione svolta dalle Commissioni consiliari sui diversi provvedimenti nonché alle esperienze maturate attraverso l'istituzione di Commissioni di indagine e di inchiesta <sup>(2)</sup>. Si tratta di strumenti che rientrano in una visione tradizionale delle funzioni consiliari di legislazione e di controllo. Un'analisi delle esperienze fatte e dei risultati raggiunti dalle Commissioni che sono state istituite e hanno operato nelle prime sette legislature regionali può comunque offrire spunti di riflessione per un loro eventuale ripensamento.

Analogo discorso vale per gli ordini del giorno di accompagnamento delle leggi, previsti dal nostro regolamento. Con essi il Consiglio esplicita il significato della legge o formula direttive e istruzioni alla Giunta per la sua applicazione: svolge cioè una funzione di indirizzo. Tipico è il caso degli ordini del giorno collegati alle leggi di bilancio là dove nel testo non è possibile recepire tutte le volontà politiche dell'aula. Anche l'analisi di questi atti è stata inserita nel nuovo rapporto segnalando, laddove possibile, gli effetti che hanno effettivamente prodotto nella fase di attuazione delle leggi.

È evidente che i dati che emergeranno da queste analisi potranno fornire utili spunti a chi riscrive lo Statuto per ridefinire strumenti tradizionali di indirizzo e di controllo adeguandoli al mutato ruolo delle assemblee.

### 3. *Il dossier virtuale*

Altro strumento già operante è costituito dal *dossier* virtuale. All'interno del sistema informativo del Consiglio regionale del

---

(2) Previste dall'art. 19 del vigente Statuto.

Piemonte si sta realizzando in questi mesi un progetto, frutto di lunga elaborazione teorica, che nasce come implementazione del faldone cartaceo, inteso in primo luogo in senso archivistico, cioè come raccoglitore di tutta la documentazione attinente un determinato argomento o oggetto ma che presenta altre interessanti potenzialità.

Il *dossier* virtuale consiste, infatti, nell'informatizzazione del flusso dei progetti di legge con l'obiettivo di permettere il reperimento *on line* di tutto il materiale documentario comunque collegato alla progettazione, all'istruttoria, all'approvazione e all'attuazione di una legge regionale, informatizzando tutti i documenti cartacei che precedono, accompagnano e seguono l'esame e l'approvazione di un progetto di legge da parte dell'assemblea regionale.

Non si tratta però solo di sostituire il classico "faldone" d'archivio con uno strumento virtuale (come tale consultabile in qualunque momento attraverso il proprio computer collegato in rete al sistema informativo consiliare) potendo avere a portata di mano (o meglio di computer) il testo del progetto nelle sue diverse versioni e le relazioni illustrative, ma di raccogliere e mettere a disposizione in formato elettronico anche tutta la documentazione che l'accompagna, compresi i *dossier* di documentazione e le schede tecniche predisposte dalle Commissioni, i documenti di lavoro, le informazioni e i dati di riferimento (anche presenti in altre banche dati) in una visione unitaria e sistematica creando un vero e proprio insieme strutturato, ragionato e organico di dati, di informazioni, di testi relativi a tutta la vita della legge, dalla progettazione all'attuazione.

A regime, è intenzione allargarne il contenuto – il programma è concepito in maniera flessibile – ad altri documenti sia relativi alla fase di progettazione del disegno di legge, soprattutto presso gli uffici della Giunta (si pensi all'eventuale AIR o anche a documentazione relativa ad analisi o a consultazioni già effettuate dall'esecutivo nella fase di elaborazione della proposta), sia alla fase di vigenza della legge, dalle circolari applicative a eventuali regolamenti o atti amministrativi adottati in attuazione della leg-

ge, ovvero ai pareri espressi dalle Commissioni su tali atti, o ancora alle relazioni sull'attuazione della legge, spesso previste dalla normativa regionale, fino a sentenze emesse relative alla legge predetta.

È evidente come questo insieme strutturato di dati e di informazioni complesse – che sono, tra l'altro, implementabili dai singoli utenti secondo le proprie esigenze – possa costituire una base conoscitiva utilissima per una successiva attività di valutazione <sup>(3)</sup>.

Altro strumento collegato al precedente è costituito da un protocollo d'intesa (già arrivato a una seconda versione che tiene conto delle innovazioni intervenute a seguito delle modifiche costituzionali) sottoscritto tra le direzioni della Giunta e del Consiglio.

Il protocollo d'intesa si propone di disciplinare il flusso integrato dei testi degli atti normativi e contribuisce anche alla gestione del *dossier* virtuale. Costituisce quindi un ulteriore strumento a supporto dell'attività legislativa oltre a favorire una sinergia tra strutture dell'esecutivo e del legislativo che operano sui temi della legislazione.

Lo scopo finale è quello di migliorare sempre più la qualità della normazione estendendo e consolidando il flusso integrato degli atti normativi, implementando le fonti notiziali e il "*dossier* virtuale" per ogni progetto di legge in esame, favorendo l'applicazione delle metodologie di analisi tecnico-normativa e finanziaria e di impatto regolativi <sup>(4)</sup>.

#### 4. La banca dati e il laboratorio giuridico

Tutti questi strumenti si appoggiano su un unico oggetto: la banca dati delle leggi regionali piemontesi ("Arianna") che costituisce il fulcro del sistema informativo dell'assemblea regio-

---

(3) M. ROVERO, *Il progetto "dossier virtuale" del Sistema Informativo del Consiglio regionale del Piemonte (SIRC)*, in *Iter Legis*, marzo - maggio 2002, pp. 105-110.

(4) M. ROVERO, *Il protocollo di intesa sul flusso degli atti normativi tra l'Assemblea e la Giunta del Piemonte*, in *Iter Legis*, giugno - luglio 2002, pp. 123-134.

nale e un completo supporto documentale per l'attività legislativa dell'assemblea.

La banca dati è operante da anni: attualmente sono in corso le analisi per ridefinirne la struttura, con particolare riferimento al progetto Normeinrete, rendendola più ricca anche grazie alle innovazioni tecnologiche intercorse dalla sua progettazione e prima messa in funzione.

Di particolare rilievo, in relazione agli argomenti che stiamo oggi trattando, è l'implementazione del settore dedicato ai cosiddetti indicatori giuridici, cioè ai dati di analisi della tipologia della legge che ne arricchiscono il testo e forniscono all'utente un quadro immediato, quantitativo e qualitativo, della produzione normativa. Mi riferisco non solo alla classificazione della legge per materia ma anche ad elementi di merito o di analisi giuridica avanzata, quali: si tratta di legge di delega, prevede l'erogazione di contributi o l'emanazione di regolamenti, contiene scadenze ecc.

Ulteriore momento di supporto a tutte le attività che abbiamo descritto è il Laboratorio giuridico. Si tratta di uno strumento ideato inizialmente all'interno del Consiglio regionale per sviluppare la banca dati "Arianna" della legislazione regionale e il suo sistema giuridico-informatico. È diventato nel tempo una struttura comune a Giunta e Consiglio che costituisce non solo uno spazio di formazione permanente e di scambio di conoscenze ed esperienze, estese anche ad altre realtà regionali e nazionali, ma altresì uno strumento di elaborazione di metodologie di analisi e monitoraggio e di standard per qualificare la produzione normativa, per sviluppare nuove professionalità e in genere per favorire l'affermarsi di una "cultura" del fare leggi.

Il tema centrale dei lavori del Laboratorio, che si articolano in attività progettuali, seminariali e in pubblicazioni, è costituito dalle tecniche legislative (nei quattro campi: legistica, fattibilità, implementazione-valutazione, procedure) e legimatiche a cui si collegano i temi della semplificazione normativa e amministrativa, dei processi di delega e delle riforme istituzionali e, da ultimo, della valutazione delle politiche pubbliche.